

☒ CONCLUSIONS ET AVIS

ENQUÊTE PUBLIQUE

Préalable au classement au titre des sites, des vallées du
Clain, du Miosson et de la Mênuse sur les communes de
Crotelle, Ligué, Poitiers, Saint-Benoît et Smarves (Vienne)

16 novembre 2015 au 18 décembre 2015

Pierre DOLLE
Commissaire – Enquêteur
47 route de Nieuil
86340 NOUAILLE – MAUPERTUIS

ENQUETE PUBLIQUE

**Préalable au classement au titre des sites, des vallées
du Clain, du Miosson et de la Ménuse sur les communes
de Croutelle, Ligugé, Poitiers, Saint-Benoît et Smarves
(Vienne)**

16 novembre 2015 au 18 décembre 2015

CONCLUSIONS ET AVIS

Considérations générales :

Le commissaire enquêteur a pour mission de recueillir les observations, tant écrites qu'orales, sur le projet soumis à l'enquête publique, de les analyser, de se prononcer sur leur recevabilité par des conclusions motivées et de donner un avis à caractère consultatif sur le projet. Il peut aussi émettre des recommandations sur tel ou tel point ou, éventuellement, formuler des réserves.

Rappel de l'objet de l'enquête :

La présente enquête est relative au projet de classement au titre des sites, tel que défini dans le dossier, sur une superficie de **2042** hectares, d'une partie des vallées du Clain, du Miosson et de la Ménuse, sur le territoire des communes de Croutelle, Ligugé, Poitiers, Saint-Benoît et Smarves, dans le département de la Vienne.

L'élaboration du projet de classement s'est déroulée sous l'égide de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) Poitou-Charentes.

La loi du 2 mai 1930, codifiée L341-1 du code de l'environnement, permet de préserver des espaces du territoire français qui présentent un intérêt général du point de vue « *scientifique, pittoresque, artistique, historique ou légendaire* ».

Le classement d'un site ou d'un monument naturel constitue donc la reconnaissance officielle de sa qualité. Il a pour conséquence de placer son évolution sous le contrôle et la responsabilité de l'Etat.

Le classement est ainsi une protection forte qui correspond à la volonté de maintien de l'état d'un site, ce qui n'exclut ni sa gestion ni sa valorisation en concertation avec les élus.

Généralement consacré à la protection des paysages remarquables, le classement peut intégrer des espaces bâtis.

A compter de la notification au Préfet du décret du premier ministre prononçant le classement d'un site ou d'un monument naturel, tous travaux susceptibles de modifier l'aspect ou l'état d'un site sont soumis à autorisation du ministre chargé des sites ou du Préfet de département qui peut alors saisir la Commission Départementale de la Nature des Paysages et des Sites (CDNPS), mais doit recueillir au préalable l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France.

Le classement instaure une servitude d'utilité publique reportée dans les documents d'urbanisme.

Dispositions réglementaires :

La procédure de conception et de réalisation du dossier s'est déroulée conformément aux dispositions du code de l'environnement portant sur les sites (articles L341-1 à L341-22 et R-341-1 à R-31). L'article L-341-3 précise que le projet de classement est soumis à une enquête publique ouverte et organisée par un arrêté du Préfet. L'article R341-4 indique que la préparation, l'organisation et la conduite de l'enquête publique, seront conformes aux dispositions des articles R123-2 à R123-27 du même code.

Régularité de la procédure :

Le commissaire enquêteur a constaté le respect des obligations réglementaires relatives à la préparation et au déroulement de l'enquête, notamment la production du dossier d'enquête, la réalité des mesures de publicité, l'accueil du public lors des permanences, la mise à disposition des registres d'enquête dans chacune des mairies des communes concernées par le projet, la réception des observations recueillies par courrier postal ou sur le registre électronique.

En complément de ces obligations réglementaires, l'avis d'enquête (annexe 3), a été affiché dans chacune des mairies concernées (affiches format A2 sur fond jaune) de même que sur 21 points à l'intérieur du périmètre proposé pour le site classé (affiches format A1 sur fond jaune- annexes 9 et 10).

Analyse du dossier d'enquête publique sur la forme et le fond :

Le dossier soumis à l'enquête publique a été décrit et analysé par le commissaire enquêteur dans le rapport d'enquête joint aux présentes conclusions.

Le commissaire enquêteur confirme que le dossier élaboré par les services de la DREAL Poitou-Charentes, comprend toutes les pièces prévues par les dispositions de l'article R341-4 du code de l'environnement portant sur les enquêtes publiques préalables au classement (arrêté préfectoral, rapport de présentation, plan de délimitation du site à classer, plans cadastraux correspondants, documents photographiques et annexes). En plus des textes réglementaires, le dossier contient également des documents patrimoniaux ainsi qu'une note de synthèse détaillée sur la notion de site classé et sa gestion.

Sur la forme, le dossier est de bonne facture, bien présenté et illustré de photographies en couleurs. La lecture du rapport de présentation est aisée, sa présentation attractive, son contenu, pédagogique et simple, participant à susciter l'intérêt du public.

Sur le fond, le commissaire enquêteur considère que le rapport de présentation est resté essentiellement descriptif sans préciser les orientations qui seront à définir en lien avec les acteurs concernés.

Les orientations n'étaient donc pas, pour la plupart, connues au moment de l'enquête publique et le commissaire enquêteur n'a pu, de ce fait, apporter des réponses précises à certaines questions qui lui ont été posées sur les incidences qu'aurait le classement sur les projets ou les activités envisagées dans le périmètre du site, en dehors de celles prévues par la réglementation applicable aux sites classés.

Il est à noter que la procédure de classement au titre des sites n'exige pas la mise en place, dans le dossier, d'un cahier d'orientations concernant le territoire à classer.

Dans le cadre du dossier de classement de la vallée du Clain et de ses affluents, il aurait été difficile de donner des orientations précises compte-tenu de la complexité du site et de ses nombreuses entités paysagères.

Au demeurant, le fait de ne pas donner d'orientations précises sur un territoire à classer, permet de le gérer au mieux « au fil du temps » sans être contraint par des règles, des directives établies au moment du classement et qui n'auraient plus le même sens dans un futur proche ou lointain.

Toutefois, pour ce dossier de classement, le commissaire enquêteur a noté dans le rapport de présentation, quelques orientations générales concernant de grandes entités paysagères, tels que les jardins potagers le long du Clain, les boisements et les zones agricoles.

Déroulement de l'enquête :

L'enquête s'est déroulée dans les formes, conditions et délais prévus par l'arrêté préfectoral et dans un cadre de procédure habituellement suivi en la matière.

La publicité, la documentation présentée ont été de nature à permettre une information locale correcte et une appréciation accessible de l'objet et de la portée de l'opération.

Les différentes opinions ou volontés ont ainsi eu la possibilité de rechercher d'éventuelles précisions puis de s'exprimer.

La fréquentation du public lors des permanences du commissaire enquêteur a été faible malgré une publicité correctement effectuée dans le cadre de la présente enquête.

Aucune pétition n'a été enregistrée contre le classement.

Aucun incident n'a marqué le cours de l'enquête.

Analyse des observations :

Vingt trois visites ont été dénombrées à l'occasion des dix permanences.

Douze observations (**dix** favorables et **deux** défavorables), ont été enregistrées sur les registres d'enquête.

Huit observations (**six** favorables et **deux** défavorables) ont été recueillies sur le registre d'enquête électronique.

Par ailleurs, **deux** courriers ont été reçus par le commissaire enquêteur. Ils ont été intégrés dans les registres d'enquête en fonction du domicile des auteurs.

Les quatre communes de Grand Poitiers concernées par le projet de classement (Poitiers, Ligugé, Croustelle et Saint-Benoît) ont émis un **AVIS DEFAVORABLE** au projet de classement « *tel que présenté à l'enquête publique au regard de son incohérence avec l'approche patrimoniale du territoire développé par Grand Poitiers en partenariat avec les services de l'Etat* ».

La commune de SMARVES, seule commune n'appartenant pas à Grand Poitiers, a émis un **AVIS GLOBALEMENT FAVORABLE** au classement.

Les **avis défavorables** expriment notamment des demandes d'exclusion de parcelles sur le périmètre du site classé, de même que des craintes concernant la concertation, les procédures administratives complémentaires pour la réalisation d'opérations menées par les acteurs locaux et les particuliers, la restauration et la préservation de la ressource en eau des milieux aquatiques, les contraintes supplémentaires, les conséquences sur le développement de l'habitat et l'activité des communes.

Les avis défavorables relèvent également d'un manque de pédagogie et d'information pour expliquer les bases conceptuelles qui concourent à l'application de la réglementation, la nécessité d'une réflexion sur le projet de classement, l'inclusion dans le périmètre classé de parcelles déjà construites, l'incohérence du projet avec l'approche patrimoniale du territoire développée par Grand Poitiers dans le cadre du PLUi.

Les avis favorables sont motivés par l'intérêt paysager des vallées intégrées au projet de classement et la nécessité de préserver ces entités, le caractère pittoresque de la vallée du Clain et de ses affluents, paysage unique à l'écart du temps qui mérite d'être classé en tant que patrimoine paysager national.

Les avis favorables considèrent également l'intérêt du travail de protection des berges du Clain, la valeur patrimoniale, écologique et économique du site, la possibilité d'apporter un label national et de permettre de gérer chaque demande d'aménagement par une instruction circonstanciée qualitative, respectueuse du site, permettant d'assurer pour les générations futures la pérennité de la beauté de ce site et l'esprit des lieux.

Le « procès-verbal de notification » (21 pages), remis le mercredi 23 décembre 2015 au porteur de projet, reprend les différentes observations, propositions et demandes recueillies pendant l'enquête publique de même que les questions du commissaire enquêteur sur le dossier.

Sont également repris les avis des cinq communes concernées ainsi que ceux des services de l'Etat (Service Territorial de l'Architecture et du Patrimoine, Direction Départementale des Territoires) et l'avis du Conseil Départemental de la Vienne.

Le « mémoire en réponse » (18 pages et un album photo sur les principaux sites pour lesquels des demandes d'exclusion ont été formulées sur Poitiers, Ligugé et Saint-Benoît), remis au commissaire enquêteur au siège de la DREAL Poitou-Charentes le jeudi 31 décembre 2015, qui sera proposé à la lecture de toute personne intéressée, répond point par point à toutes les observations et demandes formulées.

Le mémoire en réponse apporte des précisions et des assurances sur les demandes formulées dans le procès-verbal de notification.

Le commentaire du commissaire enquêteur sur les principaux thèmes abordés pendant l'enquête publique et l'analyse des observations, sont traités dans la première partie du rapport d'enquête.

Empilement des réglementations :

Il est fondamental de préciser que le site classé a pour unique but de gérer la qualité paysagère des lieux lorsque des travaux sont envisagés. Il s'agit d'une mesure qui s'inscrit dans la durée.

Le site classé représente pour le long terme, l'outil permettant que toute modification respecte l'état et l'esprit des lieux.

Le site classé ne gèle pas en l'état les parcelles comprises dans un périmètre. Les travaux dans les parties urbanisées ou urbanisables sont soumis à autorisation. Cette dernière est accordée dans la mesure où ces travaux sont conformes aux documents d'urbanisme en vigueur et sont respectueux de l'esprit des lieux et du cadre de vie du site classé.

Il existe effectivement l'impression d'un « mille-feuille » de réglementations qui se superposent mais chacune de ces réglementations gère un domaine très précis, très ciblé (code du patrimoine pour le bâti, code de l'environnement pour les sites, la protection de la nature, de l'eau, code forestier pour les boisements...).

Il ne s'agit pas d'une création d'une nouvelle strate de réglementation. La principale différence tient au fait qu'auparavant, l'avis de l'ABF était un avis simple, tandis qu'avec le classement il devient conforme et doit être suivi.

De plus, en site classé, certains dossiers (permis de construire par exemple) devront être traités au niveau ministériel avec, comme inconvénient majeur pour le requérant, un allongement éventuel des délais d'instruction des procédures.

Le commissaire enquêteur estime que le rapport de présentation a proposé trop succinctement l'aspect important pour le public qu'est l'articulation des différentes procédures et l'application des nouvelles.

Le commissaire enquêteur recommande que soit mis rapidement en place un dispositif de communication et d'information en direction des structures représentatives du public.

Le commissaire enquêteur propose que, d'une manière générale, pour l'ensemble de la population des communes concernées et les acteurs de terrains, exploitants agricoles notamment, des réunions d'information soient organisées pour permettre à la DREAL d'exposer les nouvelles procédures.

Demandes d'exclusion du périmètre du site :

Plusieurs demandes d'exclusion du périmètre du site classé ont été formulées pendant l'enquête publique, autant par les élus des cinq communes concernées que par des particuliers. Elles sont étudiées individuellement dans les réponses aux observations.

Toute demande d'exclusion de telle ou telle partie du site, relève de la compétence du ministre, après avis du Conseil d'Etat et après examen des requêtes :

- tout d'abord, au niveau local, par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête, de même que par la Commission Départementale de la Nature des sites et des Paysages (CNDPS),
- puis, au niveau central, par la Commission Supérieure des Sites et l'Inspection Générale des Sites.

Il y a lieu notamment de préciser que la jurisprudence du Conseil d'Etat indique que *« lorsque des secteurs urbanisés participent intrinsèquement au site ils doivent y être inclus »*, et que *« tout élément, même laid, compris au sein du classement ne soit pas exclu pour ne pas en aggraver la situation lors d'évolutions possibles afin que tout soit fait pour améliorer son état vis-à-vis du site »*.

Le commissaire enquêteur estime que la volonté d'extraire certaines parcelles du périmètre du site n'apparaît, hormis pour la partie nouvelle du lotissement de « La Brassaise » à Ligugé, insuffisamment fondée, aux motifs notamment qu'aucun projet concret n'a été proposé lors de la concertation avec le maître d'ouvrage et que ces secteurs ne sont pas incompatibles avec le classement au titre des sites.

Le commissaire enquêteur propose, à Ligugé, d'exclure du périmètre de site classé, les parcelles composant le bâti moderne du lotissement de la « Brassaise »

Concertation et information :

Le commissaire enquêteur considère que l'administration a respecté les aspects informatifs de la procédure et procédé à une longue concertation avec les acteurs publics. La concertation menée depuis de nombreuses années par la DREAL avec les différentes communes concernées par le projet, a permis d'affiner le périmètre présenté à l'enquête publique, en répondant notamment à la plupart des demandes d'exclusion du périmètre du site, formulées par les communes lors de la précédente enquête administrative diligentée en 2012.

Néanmoins, et ce n'est pas de la responsabilité directe du porteur de projet, il n'y a pas eu, en amont de l'enquête publique, de concertation avec le public et peu avec les représentants des différents usages, les textes réglementaires ne l'imposant pas, contrairement à d'autres procédures d'aménagement.

Les personnes qui sont venues rencontrer le commissaire enquêteur semblaient manquer d'informations sur les effets du classement, ce qui a certainement engendré une réticence de leur part.

Une bonne communication préalable aurait sans doute permis d'éviter cette impression exprimée de « mise devant le fait accompli ».

Le simple dispositif d'une enquête publique sur un projet élaboré ne semble pas suffisant pour la connaissance et l'appropriation de ce projet.

Il est à noter enfin que, en amont et pendant l'enquête publique, aucune demande de réunion publique d'information n'a été présentée par les élus au porteur de projet (DREAL) et au commissaire enquêteur.

Le commissaire enquêteur propose de mettre en place, après le classement, un pôle d'information (communication avec les élus pour l'organisation de réunions publiques, constitution de brochures, fiches de recommandations informant sur les modalités d'application de la réglementation, plaquettes, articles de presse pour les habitants résidant dans le périmètre classé).

Le projet de classement et sa cohérence avec l'approche patrimoniale effectuée à la demande de Grand Poitiers :

Il est fondamental de préciser que le site classé a pour unique but de gérer la qualité paysagère des lieux lorsqu'il y a des travaux. C'est une mesure qui s'inscrit dans la durée.

Le site classé représente pour le long terme, l'outil permettant que toute modification ne dénature pas la qualité et l'esprit des lieux.

Le site classé ne gèle pas en l'état les parcelles comprises dans un périmètre. Les travaux dans les parties urbanisées ou urbanisables sont soumis à autorisation. Cette dernière est accordée dans la mesure où ces travaux sont conformes aux documents d'urbanismes en vigueur et sont respectueux de l'esprit des lieux et du cadre de vie du site classé.

Le classement s'attachera essentiellement à garantir la bonne intégration paysagère des constructions dans le site.

L'approche patrimoniale et environnementale du territoire effectuée à la demande de Grand Poitiers par le cabinet AUP, disponible depuis 2014, est de grande qualité et, comme le précise le pétitionnaire, « ne souffre d'aucune remise en cause ».

Cette étude (plus de 130 pages), fait le recensement détaillé du patrimoine bâti et présente dans l'optique du nouveau PLUi de Grand Poitiers (en cours actuellement) un diagnostic patrimonial des vallées du Clain, du Miosson, de la Menuse et de la Feuillante sur le territoire des communes de Poitiers, Ligugé, Saint Benoît et Croutelle.

Le commissaire enquêteur considère qu'il n'y a aucune incompatibilité entre cette approche patrimoniale et le projet de classement proposé.

Le PLUi de Grand Poitiers n'est pas abouti ni opposable. La protection en site classé, loin d'être un obstacle aux objectifs de l'approche patrimoniale de Grand Poitiers, pourra lui apporter son appui et ses effets de façon pérenne.

Le commissaire enquêteur propose d'intégrer, dans le cadre de la révision du PLUi de Grand Poitiers, la démarche de classement et de mise en valeur des vallées et d'appuyer, par la protection en site classé, les objectifs de l'approche patrimoniale de grande qualité effectuée à la demande de Grand Poitiers dans le cadre de la révision du PLUi.

Les conclusions et l'avis du commissaire enquêteur :

Vu l'arrêté de Madame la Préfète de la région Poitou-Charentes, Préfète de la Vienne, en date du 30 septembre 2015, soumettant à l'enquête publique le dossier de classement au titre des sites, des vallées du Clain, du Miosson et de la Menuse, sur le territoire des communes de Croutelle, Ligugé, Poitiers, Saint-Benoît et Smarves dans le département de la Vienne,

Vu les avis au public par voie de presse et l'accomplissement des publicités d'affichage faisant connaître l'ouverture de l'enquête publique prescrite par l'arrêté précité,

Vu les pièces du dossier soumis à l'enquête publique,

Vu les observations recueillies sur les registres d'enquête publique déposés en mairie de Croutelle, Ligugé, Poitiers, Saint Benoît et Smarves,

Vu les observations recueillies au registre d'enquête publique électronique,

Vu les AVIS DEFAVORABLE des conseils municipaux de Croutelle, Ligugé, Poitiers, et Saint-Benoît, communes membres de Grand Poitiers,
Vu l'avis FAVORABLE du conseil municipal de Smarves,

Vu le procès-verbal dressé par nous-même des observations du public, des services de l'Etat, des élus des communes concernées par le projet et de nos observations personnelles,

Vu le mémoire en réponse fourni par le porteur de projet, répondant à l'ensemble des questions posées,

De l'analyse faite :

- du dossier de classement au titre des sites,
- des demandes et observations recueillies pendant l'enquête publique,
- des réponses et propositions formulées par le porteur de projet dans le mémoire en réponse au procès verbal de notification,
- des principaux thèmes évoqués au travers des avis et observations,

Prenant en compte :

- la complétude, au sens réglementaire, du dossier,
- la clarté et la lisibilité du dossier,
- la cohérence du projet,
- la qualité de l'analyse donnée des structures paysagères et du patrimoine écologique,
- la définition méthodique, précise et concertée de la définition du périmètre, dont la base est dans l'ensemble une traduction adéquate de l'analyse paysagère,
- la régularité et les bonnes conditions du déroulement de l'enquête publique,
- les visites des lieux, les entretiens du commissaire enquêteur avec le porteur de projet, les élus concernés ou leurs représentants,
- l'étude, au cas par cas, des différentes demandes d'exclusion de parcelles formulées autant par les élus que les particuliers,

Considérant d'une part que le projet de site classé :

- répond à l'intérêt général par le fait qu'il renforce la protection des paysages retenus, lesquels sont d'une richesse patrimoniale et pittoresque exceptionnelle,
- est cohérent par rapport aux différents documents de planification existants,
- n'est aucunement contradictoire avec l'étude patrimoniale effectuée à la demande de Grand Poitiers dans le cadre du PLUi en projet,

Considérant d'autre part que :

- le périmètre proposé, pour des raisons de cohérence paysagère et environnementale prend en compte un large espace naturel d'une très grande qualité paysagère qui se déploie sur la vallée du Clain et de ses deux petits affluents et constitue un patrimoine naturel et pittoresque d'une exceptionnelle beauté, qu'il est essentiel de protéger de toute urbanisation ou détérioration,
- le site classé entraîne une protection forte sous le contrôle de l'Etat qui garantit la pérennité du bâti, tout en permettant un développement de qualité pour le territoire et ses habitants,
- les principales contraintes que peuvent rencontrer les personnes habitant à l'intérieur du périmètre du projet de site classé, n'affectent pas l'exploitation courante des fonds ruraux, ni les pratiques comme la chasse, la pêche, la cueillette ou les activités sportives,
- la volonté d'extraire certaines parcelles du périmètre du site n'apparaissent, hormis pour la partie nouvelle du lotissement de « La Brassaise » à Ligugé, pas suffisamment fondée, au motif notamment qu'aucun projet concret n'a été proposé lors de la concertation avec le maître d'ouvrage et que ces secteurs ne sont pas incompatibles avec le classement,
- le sentiment exprimé parfois, au travers des observations, d'une information insuffisante des habitants sur le projet, aurait pu être évité, en amont de l'enquête publique, par une meilleure information auprès des particuliers, même si les textes ne l'imposent pas,
- le projet de classement, outre le fait d'apporter un label national, permet de gérer chaque demande d'aménagement par une instruction circonstanciée, qualitative, respectueuse du site, et ainsi d'assurer aux générations futures la pérennité de la beauté du site et l'esprit des lieux,

Le commissaire enquêteur émet un **AVIS FAVORABLE** au classement au titre des sites des vallées du Clain, du Miosson et de la Menuse, tel que défini dans le dossier, sur le territoire des communes de Croutelle, Ligugé, Poitiers, Saint-Benoît et Smarves, en s'associant aux propositions des services de l'Etat et en formulant les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : mettre en place un pôle d'information (communication avec les élus pour l'organisation de réunions publiques, constitution de brochures, fiches de recommandations informant sur les modalités d'application de la réglementation, plaquettes, articles de presse pour les habitants résidant dans le périmètre classé),

Recommandation n°2 : intégrer, dans le cadre de la révision du PLUi de Grand Poitiers, la démarche de classement et de mise en valeur des vallées,

Recommandation n°3 : appuyer, par la protection en site classé, les objectifs de l'approche patrimoniale de grande qualité effectuée à la demande de Grand Poitiers dans le cadre de la révision du PLUi,

Recommandation n°4 : à Ligugé, exclure du périmètre de site classé les parcelles composant le bâti moderne du lotissement de la « Brassaise »,

Recommandation n°5 : à Ligugé, participer avec le propriétaire et les élus, à la sauvegarde de la chapelle de « Mezeaux » et des prairies humides qui l'entourent.

Prendre en considération et mettre en valeur des éléments historiques et archéologiques situés au lieu-dit « Mezeaux » (ancien aqueduc romain et voie romaine, chemin de Compostelle, grotte et souterrain).

Nouaillé-Maupertuis le 17 janvier 2016

Le Commissaire enquêteur

Pierre DOLLE

P. Dolle

